



### **НАТАЛЬЯ АЛЕКСАНДРОВНА ШЕВЕЛЕВА**

*заведующая кафедрой государственного и административного права СПбГУ, профессор, доктор юридических наук*

## **Принцип платности природопользования в Российской Федерации**

В статье раскрывается содержание принципа платности использования природных ресурсов, указывается на его взаимосвязь с принципом экологической безопасности и экономического основания; исследуются проявления фискального интереса; выделяются формы платности природопользования; обрисовывается компетенция публичных субъектов в сфере регулирования платности пользования природными ресурсами.

*Ключевые слова: природоресурсные платежи, принцип платности, фискальный интерес, налоговые платежи за природопользование, неналоговые платежи за природопользование, компетенция публичных субъектов в сфере природопользования*

### **А. Содержание принципа платности в России**

Конституция РФ не содержит положений, указывающих на обязательное взимание платы с пользователей природных ресурсов, однако это не позволяет ставить вопрос о неконституционности взимания платы в пользу публичных субъектов в фискальных интересах, поскольку использование природных ресурсов в интересах государства на возмездной основе закреплено в федеральных законах, устанавливающих порядок использования отдельных видов природных ресурсов. Вместе с тем платность природопользования, регулируемая публичными субъектами, должна учитывать соблюдение гарантированных Конституцией РФ прав граждан, в том числе



доступа к природным ресурсам, а также требования бюджетного и налогового законодательства, устанавливающие базовые принципы формирования налоговых и неналоговых доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

Конституционный Суд, оценивая нормы законов субъектов Федерации, предусматривающих обособление природных ресурсов в интересах отдельных групп граждан, которые проживают на административно обособленных территориях, указал: «Народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Однако это не может означать, что право собственности на природные ресурсы принадлежит субъектам Российской Федерации. Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы»<sup>1</sup>.

Использование природных ресурсов в качестве основы жизнедеятельности граждан, достояния всенародного значения означает использование их в публичном интересе, который наряду с экологическим и экономическим аспектами имеет и фискальное проявление.

Согласно ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы могут находиться в государственной и муниципальной собственности, что предполагает право публичных субъектов (Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований), реализующих полномочия собственника, устанавливать плату за использование природных ресурсов, которая должна использоваться в публичном интересе, т.е. формировать соответствующие бюджеты. В этом смысле бесплатное пользование природными ресурсами, находящимися в публичной собственности, может допускаться лишь в качестве льготы отдельным категориям граждан, не носящей дискриминационного характера в отношении других граждан и являющейся по сути расходом соответствующего бюджета.

Принцип платности последовательно проведен законодателем в законах, регулирующих природопользование в отношении отдельных природных ресурсов. В статье ст. 1 Земельного кодекса (ЗК) РФ принцип платности использования земли включен в перечень основных принципов земельного законодательства. Любое использование земли предполагается за плату, за исключением случаев, допустимых федеральными законами и законами субъектов РФ. Также принцип платности закреплен в п. 11 ст. 1 Лесного кодекса РФ и в п. 14 ст. 3 Водного кодекса РФ (при этом допускаются случаи бесплатного пользования водными объектами согласно законодательству РФ), в ст. 12 Федерального закона от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире».

<sup>1</sup> Постановление КС РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“».

Аналогичную картину можно увидеть и в других, уже специальных законах: платность пользования охотничьими ресурсами, использования водных биоресурсов, размещения отходов<sup>2</sup>.

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды) к основным принципам также относит платность природопользования, совмещая его с возмещением вреда окружающей среде (ст. 3). Следует полагать, что именно этот базовый принцип допускает не только взимание платы за выбросы в атмосферу либо размещение отходов, предусмотренные в действующем законодательстве, но и создает основу для введения новых видов платы, необходимость в которых возникает по мере развития экономики и представлений общества о способах взаимодействия природы и общества, в том числе утилизационных сборов и нового экологического сбора.

Как следует из положений названных законов, принцип платности природопользования действует не изолированно, а в системной зависимости с иными принципами, закрепляющими среди целей регулирования природопользования сохранение природных ресурсов (например, видового разнообразия), а также допускающими существование экономической основы извлечения выгоды для отдельных конкретных природопользователей или самого публичного субъекта. В любом случае совокупность установленных в действующем законодательстве принципов правового регулирования использования и охраны окружающей среды преследует цель достижения общественного блага, признавая значимым в природопользовании как извлечение экономической выгоды, так и обеспечение сохранности отдельных видов природных ресурсов и благоприятной человеку окружающей среды в целом. И тот и другой аспект требует взимания платы с пользователя, при этом ее объектом может выступать извлекаемая экономическая выгода либо сам объем наносимого окружающей среде вреда (принцип «загрязнитель платит»). Эти два существенно различающихся подхода, определяющих различие в правовой природе платежей, не могут не сказаться на способах регулирования взимания платы за природопользование.

## **Б. Взаимосвязь принципа платности природопользования с принципами экономического основания природопользования и экологического благополучия**

Принцип платности сосуществует с другими принципами, в частности с признанием допустимости хозяйственной деятельности, результатом которой является либо потребление природных ресурсов либо их загрязнение (негативное воздействие). В ст. 3 Закона об охране окружающей среды законодатель прямо указы-

---

<sup>2</sup> См.: Федеральные законы от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»; от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».



вадет на приоритет сохранения природных ресурсов (естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов), но не исключает использование природных ресурсов в экономическом интересе индивида и общества. В качестве самостоятельного принципа охраны окружающей среды в этом Законе провозглашено «научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды». В системе принципов регулирования земельных отношений присутствует в качестве особо значимой цели сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (п. 11 ст. 1 ЗК РФ).

Водный кодекс РФ увязывает экономическое стимулирование охраны водных объектов с платой за пользование через учет расходов водопользователей на мероприятия по охране водных объектов (п. 15 ст. 3). Экономически обоснованная система платежей должна быть установлена при пользовании животным миром (ст. 51 Федерального закона «О животном мире»).

Напрямую экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами связывается с платностью в ст. 24 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» через понижение размера платы за размещение отходов индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в результате которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов.

Приемы правового регулирования платы за размещение отходов должны обеспечить снижение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду исходя из действующих нормативов и возможностей использования наилучших доступных технологий с учетом экономических и социальных факторов.

Законодатель признает возможность возникновения конфликта принципов и устанавливает приоритет общественного блага. Так, в ст. 1 ЗК РФ закреплён приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве **перед** использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде; а также приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, **даже** если это потребует больших затрат. Приведенные положения позволяют утверждать, что принцип платности не является абсолютным и его применение может быть ограничено необходимостью достижения иных более значимых целей. Это

также свидетельствует о том, что в содержании принципа платности фискальный интерес может быть потеснен иными публичными целями.

Взаимосвязь перечисленных принципов (платности, экономического интереса в природопользовании и обеспечения экологического благополучия) имеет значение для рассмотрения проблемы целевого характера платежей за природопользование, т.е. возможность признания их экологическим налогом и обязательность использования аккумулированных в бюджете средств от природоресурсных платежей на восстановление природных ресурсов и охрану окружающей среды.

## **В. Формы платности природопользования**

Анализ действующего правового регулирования показывает, что реализация принципа платности природопользования возможна в двух формах: гражданско-правовой и публично-правовой.

Гражданско-правовая форма опирается на заключение соответствующих договоров. Арендный договор предусмотрен для реализации платности пользования земельными ресурсами (п. 2 ст. 65 ЗК РФ), а также лесами (п. 2 ст. 94 Лесного кодекса РФ) и водными объектами (п. 2 ст. 12 Водного РФ). Договор купли-продажи опосредует использование лесов (купи-продажа лесных насаждений) (п. 2 ст. 94 Лесного кодекса РФ). Присутствие в этих договорных отношениях публичного субъекта в лице уполномоченных органов наделяет традиционные гражданские договоры определенной достаточно весомой спецификой, однако правовое регулирование этих отношений строится по цивилистической модели.

Вместе с тем нельзя не увидеть довлеющей роли публичного субъекта в этих отношениях, значительно искажающей традиционную модель гражданско-правового регулирования. Публичный субъект в этих отношениях в одностороннем порядке определяет цену договора, его условия, порядок внесения платежей, объем ответственности и другие существенные условия. Организации-природопользователю остается только одно — принять эти условия или отказаться от них (что означает, по сути, отказ от предпринимательской деятельности). Примером отсутствия равенства сторон и автономии воли могут послужить положения Водного кодекса РФ, относящиеся к договору водопользования: несвоевременное внесение водопользователем платы за пользование водным объектом влечет за собой уплату пеней в размере 1/150 действующей на день уплаты пеней ставки рефинансирования ЦБ РФ, но не более чем в размере 0,2% за каждый день просрочки. Пеня начисляется за каждый календарный день просрочки исполнения обязанности по внесению водопользователем платы за пользование водным объектом начиная со следующего за определенным в договоре водопользования днем внесения платы за пользование водным объектом.

За забор (изъятие) водных ресурсов в объеме, превышающем установленный договором водопользования, водопользователь обязан уплатить штраф за такое превышение в размере пятикратной платы за пользование водным объектом.



При этом в п. 1 ст. 18 Водного кодекса РФ указано, что стороны договора водопользования несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств по договору водопользования в соответствии с гражданским законодательством<sup>3</sup>.

Публичная форма платности реализуется в установлении требований об уплате в виде:

- **налога** (земельный налог, водный налог, налог на добычу полезных ископаемых);
- **налогового сбора** (сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов; сбор за использование объектов животного мира);
- **государственной пошлины** (например, за выдачу разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух)<sup>4</sup>;
- **фискальных сборов** (плата за негативное воздействие на окружающую среду, регулярные платежи за пользование недрами на территории Российской Федерации, регулярные платежи за пользование недрами на континентальном шельфе Российской Федерации, сборы за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр).

В регулировании этих отношений используется иная, не гражданско-правовая модель, для которой характерны самостоятельное (без согласования) определение публичным субъектом объема и порядка платежей за природопользование, возложение безусловной обязанности уплаты на природопользователей, применение мероприятий финансового контроля при администрировании поступления платежей в бюджет, возможность применения административной и уголовной ответственности за нарушение этой обязанности, допущение внесудебного взыскания неуплаченных сумм (в отношении налоговых платежей).

Объединяет гражданско-правовую и публичную формы платежей то обстоятельство, что в любом случае платежи за природопользование должны поступить в бюджетную систему РФ и, следовательно, фискальный интерес публичных субъектов, формирующих доходную часть государственных и местных бюджетов. Бюджетный кодекс (БК) РФ признает все разнообразие платежей за пользование природными ресурсами в качестве источников доходов соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ. Режим источника доходов бюджетов определен актами бюджетного законодательства, к числу основных элементов которого можно отнести: закре-

<sup>3</sup> В вопросе платности за использование водных объектов наблюдается отчетливая тенденция поиска законодателем оптимальной модели правового регулирования. Изначально, в 1990-х гг., эти «водные» платежи признавались налоговыми и подпадали под регулирование Закона РФ от 27.12.1991 № 2118-1 «Об основах налоговой системы в РФ». Позднее они получили регулирование в НК РФ в виде водного налога и уже в Водном кодексе РФ мы видим использование договорной модели, но с очень жесткой конструкцией отношений.

<sup>4</sup> НК РФ признает государственную пошлину сбором, что, однако, не устраняет ее специфики.

пление платежа за соответствующим бюджетом бюджетной системы РФ, регулирование порядка осуществления платежей бюджетным законодательством, распределение платежей между бюджетами различных уровней бюджетной системы РФ, администрирование соответствующим главным администратором (администратором) доходов.

Будучи обусловленными формой, платежи за природопользование относятся либо к налоговым, либо к неналоговым доходам бюджетов (ст. 41 БК РФ). В бюджетной классификации доходов (ст. 20 БК РФ) платежи за природопользование определяются как налоги, сборы и регулярные платежи за пользование природными ресурсами, платежи при пользовании природными ресурсами и относятся к группе налоговых и неналоговых источников доходов.

Принадлежность природоресурсного платежа к соответствующему бюджету определяется исключительно федеральным законодателем в ст. 50–62 БК РФ, тем самым признается право Российской Федерации на владение и распоряжение всеми доходами от использования природных ресурсов на территории РФ и континентальном шельфе. В разделе II БК РФ («Доходы бюджетов») реализуется полномочие, закрепленное в ст. 6 БК РФ об отнесении определения основ формирования доходов бюджетов к полномочиям исключительно Федерации. Даже в естественной сфере получения доходов от использования собственного имущества, в том числе от использования природных объектов, находящихся в собственности субъектов РФ или муниципальных образований, эти доходы включены в перечни источников доходов соответствующих бюджетов, создавая таким образом правовое основание для зачисления их именно в эти бюджеты.

В федеральный бюджет в рамках действующей системы распределения доходных источников зачисляются налоговые и неналоговые платежи. Из налоговых к ним относятся налог на добычу полезных ископаемых (по нормативам ст. 50 БК РФ), водный налог (полностью), сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по нормативам ст. 50 БК РФ) и государственная пошлина (не отнесенная к доходам других бюджетов бюджетной системы РФ)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> В соответствие со ст. 333.33 НК РФ к государственной пошлине за использование природных ресурсов относятся плата:

79) за выдачу разрешений на вывоз с территории Российской Федерации, а также на ввоз на территорию Российской Федерации видов животных и растений, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения;

96) за предоставление разрешения на добычу объектов животного мира;

97) за предоставление разрешения на добычу (вылов) водных биологических ресурсов;

116) за выдачу разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;

117) за выдачу разрешения на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух;

118) за выдачу разрешения на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду;

121) за выдачу разрешения на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и водных биологических ресурсов в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания;

125) за выдачу документа об утверждении нормативов образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение.





Из неналоговых природоресурсных платежей в федеральный бюджет подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 20%, а также иные платежи:

- доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности Российской Федерации, в том числе земельных участков;
- плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений, а также платы за использование лесов, расположенных на землях иных категорий, находящихся в федеральной собственности;
- плата за пользование водными объектами, находящимися в федеральной собственности;
- плата за пользование водными биологическими ресурсами по межправительственным соглашениям;
- утилизационные сборы;
- разовые платежи за пользование недрами при наступлении событий, предусмотренных в лицензии (за исключением участков недр, содержащих месторождения природных алмазов, и участков недр местного значения);
- регулярные платежи за пользование недрами на территории РФ (по нормативу 40%);
- регулярные платежи за пользование недрами на континентальном шельфе РФ, в исключительной экономической зоне РФ и за пределами РФ на территориях, находящихся под юрисдикцией РФ;
- плата, полученная по результатам конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка, состоящего из акватории водного объекта, находящегося в федеральной собственности, или ее части;
- плата от продажи на аукционе права на заключение договора о закреплении долей квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов и (или) договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в федеральной собственности;
- сбор за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр (кроме участков недр местного значения);
- плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в федеральной собственности;



- плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным федеральными органами исполнительной власти, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

С 2016 г. в федеральный бюджет подлежит зачислению и экологический сбор в силу прямого указания Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (п. 1 ст. 24.5). Экологический сбор получил целевой характер, поскольку средства, поступившие в федеральный бюджет от уплаты этого сбора, предоставляются субъектам РФ на реализацию региональных программ в области обращения с отходами и территориальных схем обращения с отходами, на покрытие расходов на сбор, транспортирование, обработку, утилизацию отходов от использования товаров, на покрытие дефицита средств, поступающих в счет оплаты населением услуг по обращению с твердыми коммунальными отходами, на выполнение инженерных изысканий, подготовку проектной документации для строительства объектов, используемых для обработки, утилизации отходов, объектов обезвреживания отходов, на строительство и оснащение таких объектов (п. 10 ст. 24.5).

Принадлежность природоресурсного платежа определяется правом федеральной собственности на природный объект либо установлением платы в федеральном законе в соответствии с компетенцией РФ, при этом некоторые виды платежей используются в качестве регулирующих, зачисляются в другие бюджеты (субъектов РФ и местные) и участвуют в обеспечении сбалансированности всех бюджетов бюджетной системы РФ. Принадлежность платежей к бюджетам субъектов РФ или местным бюджетам определяется исключительно БК РФ.

Бюджеты субъектов РФ в качестве источников налоговых доходов получают налог на добычу полезных ископаемых по нормативам ст. 56 БК РФ, сбор за пользование объектами водных биологических ресурсов (по нормативам ст. 56 БК РФ), сбор за пользование объектами животного мира (в полном объеме). Все названные налоговые доходы являются федеральными налогами и сборами (ст. 13 НК РФ), предназначенными к уплате в региональные бюджеты в силу положений БК РФ, нормативы уплаты также определяются БК РФ.

Неналоговые доходы бюджетов субъектов РФ образует плата за негативное воздействие на окружающую среду (по нормативу 40%) и целый ряд иных платежей, в том числе следующие.

Платежи за пользование природными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ:

- плата за использование лесов, расположенных на землях лесного фонда, в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, а также платы за ис-



пользование лесов, расположенных на землях иных категорий, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

- плата за пользование водными объектами, находящимися в собственности субъектов РФ;
- плата от продажи на аукционе права на заключение договора пользования водными биологическими ресурсами, находящимися в собственности субъекта Российской Федерации;
- плата, полученная по результатам конкурса на право заключения договора о предоставлении рыбопромыслового участка, состоящего из акватории водного объекта, находящегося в собственности субъекта РФ;
- плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ;
- плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов РФ, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ.

Источниками доходов субъектов РФ признаются также платежи за пользование природными объектами, находящимися в федеральной собственности:

- доходы от продажи и передачу в аренду земельных участков, продажи прав на заключение договоров аренды земельных участков, управление которыми передано государственным органам субъектов РФ (по нормативу не более 50%);
- доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками, управление которыми передано государственным органам субъектов РФ (по нормативу не более 50%);
- плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, осуществление полномочий РФ по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ;
- плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами исполнительной власти субъектов РФ, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, осуществление полномочий по управлению и распоряжению которыми передано органам государственной власти субъектов РФ (по нормативу не более 50%);

- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, по участкам недр, содержащих месторождения природных алмазов;
- регулярные платежи за пользование недрами на территории РФ (по нормативу 60%);
- разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии, при пользовании недрами на территории РФ по участкам недр местного значения;
- сборы за участие в конкурсе (аукционе) на право пользования участками недр местного значения.

Таким образом, в бюджеты субъектов РФ зачисляется часть природоресурсных платежей, принадлежащих федеральному бюджету, нормативное распределение которых осуществляется БК РФ. Этот источник доходов не носит регулярного характера и не оказывает существенного влияния на формирование региональных бюджетов<sup>6</sup>.

К налоговым платежам, подлежащим зачислению в местные бюджеты, относится только земельный налог, он распределяется между различными местными бюджетами в зависимости от ряда юридических фактов. В бюджеты городских и сельских поселений, городских округов и городских округов с внутригородским делением зачисляется земельный налог, взимаемый с объектов (земельных участков), расположенных в границах их территорий. В бюджеты муниципальных районов поступление налога обеспечивают земельные участки, расположенные на межселенной территории, вне границ поселений. Муниципальные образования в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе могут вообще не иметь такого налогового дохода, поскольку именно законами этих субъектов РФ определяется перечень налоговых источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований<sup>7</sup>. Так, муниципальные образования в Санкт-Петербурге в 2015 г. не получают в местные бюджеты земельного налога<sup>8</sup>. Таким образом, федеральный законодатель не исключает ситуации лишения некоторых местных бюджетов налоговых доходов за использование природных ресурсов.

В части неналоговых доходов за всеми местными бюджетами закреплены в полном объеме доходы в виде арендной платы за пользование земельными участками

<sup>6</sup> Так, в бюджете Ленинградской области неналоговые платежи за природопользование составляют около 0,3% от общей суммы доходов бюджета на 2015 г.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускает такое решение в целях сохранения единства городского хозяйства (ст. 79).

<sup>8</sup> См.: Закон Санкт-Петербурга от 28.11.2014 № 665-116 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов».



ми и участками лесного фонда, находящимися в муниципальной собственности, а также плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков, находящихся в муниципальной собственности; плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности (п. 1 ст. 62 БК РФ). Аналогично решен вопрос с платой за пользование водными объектами: в зависимости от права собственности на водные объекты она зачисляется во все местные бюджеты, за исключением бюджетов внутригородских районов, что автоматически исключает возможность нахождения водных объектов в собственности таких муниципальных образований.

Кроме того, за отдельными местными бюджетами закреплены и иные платежи за природопользование. Так, в бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением подлежит зачислению плата за негативное воздействие на окружающую среду по нормативу 40%.

Дополнительно в бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением до разграничения государственной собственности на землю в полном объеме поступают доходы, принадлежащие Российской Федерации:

- доходы от передачи в аренду земельных участков, от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков;
- плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением, и плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления городских округов, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, городских округов с внутригородским делением.

До разграничения государственной собственности на землю бюджеты муниципальных районов признаются получателями (полностью либо в половине суммы) таких доходов, как доходы от передачи в аренду земельных участков (в отношении земельных участков, которые расположены в границах городских и сельских посе-

лений и межселенных территорий), а также средства от продажи права на заключение договоров аренды этих земельных участков; доходы от продажи земельных участков, расположенных в границах городских и сельских поселений и межселенных территорий муниципальных районов; плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских и сельских поселений и межселенных территорий; плата по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления муниципальных районов, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских и сельских поселений и межселенных территорий.

Городские поселения также получили закрепленные за их бюджетами источники доходов (до разграничения государственной собственности на землю в отношении земельных участков, расположенных в границах городских поселений) в объеме 50% суммы поступления:

- от продажи и передачи в аренду земельных участков, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков;
- от платы по соглашениям об установлении сервитута, заключенным органами местного самоуправления городских поселений, государственными или муниципальными предприятиями либо государственными или муниципальными учреждениями;
- от платы за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земель и (или) земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских поселений.

Кроме того, в некоторые местные бюджеты зачисляются частично федеральные платежи (платежи, взимаемые в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, расположенные в границах соответствующих муниципальных образований, при условии передачи полномочий по управлению и распоряжению субъектам РФ).

В бюджеты городских округов и бюджеты городских округов с внутригородским делением поступают:

- доходы от передачи в аренду и продажи земельных участков, а также доходы от продажи прав на заключение договоров аренды таких земельных участков (по нормативу не менее 50%);



- доходы от продажи объектов недвижимого имущества одновременно с занятыми такими объектами недвижимого имущества земельными участками (по нормативу не менее 50%);
- плата за увеличение площади земельных участков, находящихся в частной собственности, в результате перераспределения таких земельных участков и земельных участков (по нормативу не менее 50 %);
- плата по соглашениям об установлении сервитута (по нормативу не менее 50%).

Обратим внимание на то, что бюджеты внутригородских районов лишены каких-либо источников доходов в виде платежей за пользование природными ресурсами.

Таким образом, законодательно установлена система, в соответствии с которой **налоговые** платежи за использование природных ресурсов изначально в НК РФ разграничиваются между федеральным и местными бюджетами. Земельный налог признается местным налогом в НК РФ (ст. 15), и это обстоятельство обуславливает существование права органов местного самоуправления на правовое регулирование этого платежа в части определения его величины (конкретные ставки налога), установления налоговых льгот (право на отказ публичного субъекта от причитающихся платежей), а также права на введение этого местного налога на соответствующей территории. Муниципальные образования обладают правом «управления» этим платежом и, если и не могут увеличить его объем сверх предельного, предусмотренного в НК РФ, то могут его уменьшить, обеспечивая таким образом достижение иных целей, в том числе экологической безопасности, если условием получения налоговой льготы будут определены, например, более высокие стандарты охраны окружающей среды. В то же время местные бюджеты полностью исключены из сферы регулирования налоговых платежей за недропользование, равно как и из сферы пользования водными объектами, объектами водных биологических ресурсов и животного мира.

Субъекты РФ не имеют «собственных» налоговых платежей за природопользование, соответственно, лишены права на осуществление правового регулирования соответствующих отношений. Перечень и объем налоговых платежей, подлежащих зачислению в региональные бюджеты, устанавливается нормами федерального законодательства. Никакими возможностями повлиять на величину налоговых доходов (налог на добычу полезных ископаемых, сборы за пользование объектами водных биологических ресурсов и объектами животного мира) субъекты РФ не обладают, не предполагается ни увеличение, ни уменьшение размеров этих платежей. Таким образом, в налоговых природоресурсных платежах принцип платности носит явно выраженный фискальный характер.

Несколько иная картина наблюдается в отношении **неналоговых** природоресурсных платежей. Все неналоговые публичные платежи за природопользование имеют статус федеральных платежей, устанавливаются актами федерального уровня и рас-

пределяются между бюджетами бюджетной системы РФ на основании норм БК РФ. В качестве стабильного источника доходов, распределяемых по нормативам между бюджетами всех трех уровней бюджетной системы РФ, используется плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Неналоговые платежи, взимаемые на основе арендных договоров или иных соглашений, признаются принадлежащими собственнику объекта — земельного участка, участка лесного фонда, водного объекта и подлежат зачислению в соответствующий бюджет в качестве неналогового дохода от использования публичного имущества (ст. 41 БК РФ). Компетенция субъектов РФ и муниципальных образований в части формирования таких платежей совсем недавно признана БК РФ, в ст. 41 внесен новый п. 6, согласно которому нормативные правовые акты, муниципальные правовые акты, договоры, в соответствии с которыми уплачиваются платежи, являющиеся источниками неналоговых доходов бюджетов, должны предусматривать положения о порядке их исчисления, размерах, сроках и (или) об условиях их уплаты<sup>9</sup>.

Таким образом, осуществляя правовое регулирование неналоговых платежей, связанных с использованием природных объектов, находящихся в региональной или муниципальной собственности, публично-правовые образования могут преследовать и иные цели, кроме фискальных, а именно цели обеспечения защиты окружающей среды или развития предпринимательства на соответствующей территории.

Завершая исследование вопроса о распределении доходных источников от использования природных ресурсов, следует обратить внимание на распределение сумм штрафов за нарушение природоохранного законодательства. Согласно ст. 46 БК РФ налоговые штрафы «следуют судьбе налога», если их исчисление зависит от величины недоимки. Если же налоговые штрафы (т.е. штрафы, предусмотренные в НК РФ), связаны с иными нарушениями, то одна половина суммы налогового штрафа подлежит зачислению в федеральный бюджет, вторая — в местные бюджеты (в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением по местонахождению органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания).

Административные и уголовные штрафы за нарушение лесного и водного законодательства поступают в бюджеты публичных субъектов согласно принадлежности лесных участков либо водных объектов, кроме случая, когда административные штрафы налагаются исполнительными органами власти субъектов РФ в отношении водных объектов федеральной собственности. В последнем случае штрафы зачисляются в региональные бюджеты (глава 8 КоАП РФ). Штрафы, налагаемые за иные нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (кроме лесного и водного законодательства), подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, по ме-

<sup>9</sup> См.: Федеральный закон от 22.10.2014 № 311-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».





стонахождению органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания.

Кроме налогов, сборов, иных платежей за использование природных ресурсов, административных штрафов за нарушение природоохранного законодательства бюджеты могут пополниться также суммами компенсаций за причинение вреда окружающей среде, в соответствии с положениями ст. 77 и 78 Закона об охране окружающей среды. При этом суммы компенсаций по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением (п. 6 ст. 46 БК РФ).

Последнее обстоятельство, связанное с зачислением в местные бюджеты сумм компенсаций за причинение вреда окружающей среде, приводит к тому, что органы местного самоуправления заинтересованы более в причинении вреда, нежели в осуществлении контроля за соблюдением природоохранного законодательства, поскольку значительные суммы компенсаций способны «поправить дела» местного бюджета, испытывающего недостаточность обычных налоговых и неналоговых доходов.

Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ в ЗК РФ включены новые главы V.3 и V.5, предусматривающие введение новых оснований для взимания платы за пользование земельными ресурсами, в том числе за установление сервитута и перераспределение земельных участков, находящихся как в публичной, так и в частной собственности. В БК РФ внесены необходимые нормы, распределяющие новые природоресурсные платежи по уровням бюджетной системы РФ<sup>10</sup>.

#### **Д. Компетенция публичных субъектов в сфере регулирования размеров платежей пользования природными ресурсами и порядка их уплаты**

Компетенция в налоговой сфере принадлежит в основной своей части Российской Федерации. Перечень, размеры налоговых платежей, а также порядок уплаты урегулированы в НК РФ.

Согласно ст. 12 НК РФ в самом Кодексе определены плательщики и все элементы (объект налогообложения и налоговая база, налоговый период, налоговые ставки, порядок исчисления, порядок и сроки уплаты) федеральных налогов: водного налога (глава 25.2 НК РФ); налога на добычу полезных ископаемых (глава 26 НК РФ). Также полностью в НК РФ определены все элементы федеральных налоговых сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов и за пользование объектами животного мира (глава 25.1 НК РФ).

<sup>10</sup> Федеральный закон от 26.12.2014 № 450-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации».

Государственная пошлина также нашла полноценное регулирование в НК РФ (глава 25.3). Такие платежи, как сборы за предоставление разрешения на добычу объектов животного мира, добычу (вылов) водных биологических ресурсов и др., предусмотренные в ст. 333.33 НК РФ, урегулированы на федеральном уровне и субъекты РФ не имеют полномочий по их регулированию, несмотря на то, что такие платежи подлежат зачислению в региональные бюджеты в соответствии с БК РФ.

Земельный налог относится к местным налогам, поэтому органы местного самоуправления наделены некоторыми полномочиями по его установлению и введению. В соответствии со ст. 12 НК РФ в самом Кодексе (глава 31) определены не все элементы налога, а только плательщики, объект, налоговая база, налоговый период и предельные величины налоговых ставок, порядок исчисления налога. Иные элементы налогообложения, а именно конкретные налоговые ставки, порядок и сроки уплаты устанавливаются представительными органами муниципальных образований. В силу особенностей устройства местного самоуправления в городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе эти полномочия закреплены за органами государственной власти этих субъектов.

Такой стройной картины распределения компетенции по урегулированию взимания платежей за природопользование не наблюдается в отношении иных, неналоговых, платежей за природопользование.

Одно из немногих полномочий содержится в специальной норме, которая устанавливает полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ в сфере определения величины платежей за природопользование. Статья 20 Водного кодекса РФ закрепляет установление ставок платы за пользование водными объектами, находящимися в собственности РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, а также порядок расчета и взимания такой платы за органами соответствующего уровня.

Статья 82 Лесного кодекса РФ предусматривает право органов государственной власти субъектов РФ на установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности субъекта РФ, в целях его аренды; ставок платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов РФ; ставок платы для граждан по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд в отношении лесных участков, находящихся в собственности субъекта РФ. Органы местного самоуправления вправе в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, устанавливать ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды, а также ставки платы за единицу объема древесины (ст. 84 Лесного кодекса РФ).

ЗК РФ разграничивает компетенцию между органами публичной власти также исходя из принципа принадлежности земельного участка. В соответствии со ст. 39.25 и 39.28 ЗК РФ плата по соглашениям об установлении сервитута и увеличении пло-



щади земельных участков определяется в порядке, установленном соответствующими органами публичной власти.

Величина арендной платы за пользование земельными участками рассчитывается в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством РФ (ст. 39.7 ЗК РФ)<sup>11</sup>. Допускается также применение аукционной цены. Конкретный порядок определения арендной платы в зависимости от принадлежности земельного участка закрепляется соответствующими органами (Правительством РФ, органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления).

В п. 4 и 5 39.7 ЗК РФ установлены ограничения в полномочиях субъектов РФ и муниципальных образований: даже в отношении собственных земельных участков они не могут устанавливать размер арендной платы выше размеров относительно федеральных земельных участков либо выше размера земельного налога.

Порядок определения величины платы за негативное воздействие на окружающую среду составляется исключительно в соответствии с актами федерального уровня. Закон об охране окружающей среды предписывает Правительству РФ установить порядок исчисления и взимания такой платы (п. 3 ст. 16). В реальности, кроме постановления Правительства РФ, применяются также и иные акты. Правомерность подобного регулирования платежей за негативное воздействие на окружающую среду вызвала возражения со стороны организаций-природопользователей, поэтому по проблеме определения правовой природы окружающей среды и должного уровня правового регулирования существует достаточно разнообразная судебная практика, включая решение высших судебных инстанций, и высказываются различные точки зрения специалистами<sup>12</sup>. Необходимо отметить, что в 2016 г. вступают в силу изменения в ст. 16 Закона об охране окружающей среды, которые снимают многие проблемы, обнаружившиеся на практике, но не решают проблему определения правовой природы таких платежей.

Подводя итоги изложенному, следует сказать, что применяемый способ распределения полномочий по установлению порядка взимания и величины неналоговых платежей за пользование природными ресурсами между различными уровнями публичной власти в Российской Федерации предполагает максимальное сосредоточение их у федеральных органов, оставляя региональному и муниципальному уровням определять взимание платы только с тех природных ресурсов, на которые

<sup>11</sup> См.: постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы и а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации».

<sup>12</sup> См., напр.: Васянина Е.Л. Фискальное право / под ред. С.В. Запольского. М., 2013; Зарипов В.М. Плата за загрязнение природной среды: грустный юбилей // Закон. 2012. № 11. С. 91–99; Правовое регулирование природоресурсных платежей: учеб. пособие / под ред. А.А. Ялбулганова. М., 2007.

они имеют право собственности, т.е. только в тех случаях, когда платность реализуется по цивилистической, а не публичной модели. Но и собственные полномочия субъектов РФ и муниципальных образований в отношении установления величины платы за объекты природных ресурсов, находящиеся в собственности регионов или муниципальных образований, ограничены правилами, предусмотренными в актах федеральных органов власти.

Полагаем, что в системе действующего нормативного регулирования основным содержанием принципа платности пользования природными ресурсами является фискальный интерес. И это фискальный интерес самой Российской Федерации, поскольку остальные уровни публичной власти не наделены достаточными полномочиями для осуществления регулирования и администрирования как налоговых, так и неналоговых природоресурсных платежей. Государственные органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не получают необходимого стимула в создании условий для увеличения объема платы за использование природных ресурсов, находящихся на соответствующей территории как в отношении объектов федеральной, так и своей собственности. Федеральные органы направляют доходы от использования природных ресурсов не на формирование достаточной доходной базы региональных или местных бюджетов, а на обеспечение сбалансированности бюджетов бюджетной системы, закрепляя отдельные виды платежей за конкретными бюджетами или устанавливая нормативы отчислений наряду с иными бюджетно-правовыми механизмами (межбюджетными трансфертами), решая текущие проблемы недостаточности базы источников для бюджетов. Предпринятая федеральным законодателем попытка придать стабильность (не менее чем на три года) некоторым видам доходов в отношении природоресурсных платежей положительного результата пока не принесла.

Существование в содержании принципа платности использования природных ресурсов иных целей, кроме фискальной, не может оспариваться, но в наличии экологических приоритетов имеются сомнения. Целый ряд авторов указывает на необходимость смещения акцентов именно в сторону охраны окружающей среды либо обеспечения баланса частного и публичного интересов в сфере природопользования. С.А. Боголюбов полагает, что основной мотивацией платности природопользования должна являться экологическая — стимулирование бережного использования природных благ; фискальная составляющая должна иметь целевой характер, когда полученные денежные средства подлежат направлению на воспроизводство и восстановление используемых природных ресурсов<sup>13</sup>. Е.Л. Васянина настаивает на том, что природоресурсные платежи не должны быть нацелены в первую очередь на пополнение общих доходов государства в связи с первоочередными экологическими задачами — компенсационной и стимулирующей<sup>14</sup>. На позиции необходимости учета и иных принципов природопользования стоит КС РФ<sup>15</sup>. Высказываются и идеи об

<sup>13</sup> См.: Государство и бизнес в системе правовых координат: монография / отв. ред. А.В. Габов. М., 2014 ( глава 4 § 1).

<sup>14</sup> См.: Васянина Е.Л. Указ. Соч. (глава 4 § 3).

<sup>15</sup> См.: постановление КС РФ от 14.05.2009 № 8-П.



экологическом приоритете в российском праве: «В иерархии приоритетов, которой придерживаются их авторы, на первое место выдвигается приоритет интересов человека, его право на благоприятную окружающую среду, необходимую для его здоровья и нормальной жизни. Это принципиальное положение проявляется не иначе как в экологическом приоритете»<sup>16</sup>.

Отметим, что на сегодняшний день только в случае с взиманием нового экологического сбора законодатель напрямую связал использование аккумулированных в федеральном бюджете средств на финансирование региональных программ экологической направленности, и такой механизм начнет осуществляться не ранее 2017 г. Следует отметить, что придание неналоговым или налоговым природоресурсным платежам целевого экологического характера потребует существенной перестройки бюджетно-правового регулирования. Отказ в этой части от принципа единства кассы повлечет необходимость формирования целевых бюджетных фондов либо особого режима целевых программ с решением ряда непростых вопросов, в том числе и вопроса о возможности обращения взыскания на эти средства бюджетов.

---

<sup>16</sup> См.: Жариков Ю.Г. Экологические приоритеты в природоресурсном праве // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 5–15.